Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 177 **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2015

Tijdens het Algemeen Overleg van 3 juni over de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 heb ik u nadere informatie toegezegd over de ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en de wijze waarop het kabinet hierop stuurt. Hierna ga ik op deze beide onderwerpen in.

1. Ontwikkeling van de apparaatsuitgaven

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» is over de rijksdienst de volgende passage opgenomen: *«De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken ... Vanwege het grote belang van deze opgave wordt de verantwoordelijkheid hiervoor ondergebracht bij een nieuwe Minister voor Wonen en Rijksdienst met doorzettingsmacht. ... Aanvullend op eerdere besparingen wordt binnen de rijksdienst in 2017 nog eens 900 mln (1,1 mld structureel) omgebogen»*

De ambities voor de rijksdienst zijn uitgewerkt in de Hervormingsagenda Rijksdienst[1], die ingaat op het verbeteren van de dienstverlening en de slagvaardigheid van de rijksdienst en op efficiënter werken en dus goedkoper zijn voor de belastingbetaler. In de Hervormingsagenda is op basis van de op dat moment beschikbare informatie de volgende tabel gepresenteerd die inzicht geeft in de gevolgen van de opeenvolgende regeerakkoorden en overige begrotingsakkoorden voor het apparaatsbudget.

[1] Kamerstuk 31 490, nr. 119.

kst-31490-177
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2015

Tabel 1: Opeenvolgende taakstellingen op de rijksdienst (incl. zbo's, x mld euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Struct
Coalitieakkoord 07	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Aanvullend beleidsakkoord 09	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0.4	0,4	0,4
Miljoenennota 11		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Coalitieakkoord 10			0,4	1,1	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8
Coalitieakkoord 12						0,4	0,9	1,1	1,1
Totaal	0,8	1,1	1,6	2,4	2,8	3,5	4,0	4,2	4,2

Bron: Hervormingsagenda Rijksdienst

Deze bedragen zijn na het sluiten van de betreffende akkoorden toegedeeld aan de ministeries en verwerkt in de departementale begrotingen. Het totale apparaatsbudget voor de rijksdienst is dus daadwerkelijk met deze bedragen in mindering gebracht.

Naast deze in de begrotingen verwerkte daling worden er van jaar tot jaar middelen aan het budget toegevoegd. Soms gaat het om technische correcties of uitkering van de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling, maar voor het grootste deel betreft het politieke besluitvorming op initiatief van het kabinet en/of de Tweede Kamer, waarbij naar aanleiding van incidenten of nieuwe prioriteiten wordt besloten tot extra apparaatsuitgaven.

Tot 2013 was er geen goed zicht op de fluctuaties die zich lopende het begrotingsjaar voordeden in de apparaatsuitgaven. Dat kwam zowel door de wijze van begroten, waarbij de apparaatsuitgaven verspreid over de begrotingen van departementen waren opgenomen als door een gebrek aan specifieke aandacht voor de apparaatsuitgaven:

– Door de invoering van Verantwoord Begroten zijn apparaatsuitgaven beter gedefinieerd (zie bijlage 1) en zijn apparaatsbudgetten beter zichtbaar gemaakt binnen de departementale begrotingen.
– Sinds vorig jaar geef ik invulling aan het kabinetsbesluit van mei 2013 om vanaf 2014 bij begrotingsmomenten de mutaties op de apparaatsuitgaven te toetsen (zie paragraaf 2 voor nadere toelichting).

Beide ontwikkelingen dragen eraan bij dat er steeds meer inzicht ontstaat in de rijksbrede ontwikkeling van de apparaatsuitgaven.

In 2013 is lopende het jaar € 750 mln toegevoegd aan de middelen voor het apparaat van kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. In 2014 was dat € 530 mln. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk van beide jaren heb ik me namens het kabinet verantwoord over de ontwikkeling van de rijksdienst[2].

Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013:

«In 2013 kwamen de apparaatuitgaven voor de rijksdienst uit op € 12,6 miljard. Ten opzichte van 2012, toen deze uitgaven € 12,4 miljard bedroegen, is er sprake van een lichte stijging. Dat de voorziene daling zich niet voordoet, heeft als belangrijkste oorzaken:

– Het politieke besluit om extra middelen te reserveren voor de Belastingdienst voor ICT en fraudebestrijding (€ 194 miljoen). Deze middelen zijn grotendeels ingezet voor extra capaciteit voor toezicht en invordering, waarmee in 2013 circa € 250 miljoen aan extra ontvangsten is gerealiseerd.

[2] Dit betreft de smalle definitie van de rijksdienst: kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. De brede definitie, die in de Miljoenennota wordt gehanteerd, is inclusief krijgsmacht en rechterlijke macht.

– Frictiekosten bij de uitvoering van het Masterplan DJI (€ 195 miljoen). De uitvoering van het Masterplan DJI heeft tot gevolg dat een aanzienlijk aantal justitiële inrichtingen wordt gesloten. Dit brengt frictiekosten ten aanzien van het vastgoed met zich mee. Deze kosten worden volledig gedragen door VenJ en op de begroting ingepast door middel van middelen uit verdere jaren.
– Eenmalige uitgaven die verband houden met de versnelde afstoting van het Anthonie van Leeuwenhoekterrein, waardoor versneld een lening moest worden afgelost (€ 106 miljoen).

Over deze onderwerpen is de Kamer in de loop van 2013 geïnformeerd. Zonder deze posten zou de gewenste daling van de apparaatuitgaven zich wel hebben voorgedaan.»

Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 (eerste jaar toetsing apparaatsmutaties)

«De ontwikkeling van de apparaatsuitgaven is de resultante van verschillende factoren:

– Besparingen als gevolg van de in de begroting verwerkte ombuigingen. Dit heeft geleid tot besparingen op personeel en materieel, afstoting van taken en efficiënter werken. Zo laten bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat een flinke uitstroom van personeel zien en worden er organisatieonderdelen opgeheven, zoals bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied.
– Toevoegingen aan het budget lopende het jaar: In 2014 is lopende het jaar ongeveer € 530 mln aan de begroting van de kerndepartementen en de baten-lasten-agentschappen toegevoegd:
– Voor € 280 mln gaat het om beleidsintensiveringen, waartoe het kabinet heeft besloten, in een aantal gevallen geïnitieerd door de Tweede Kamer. Over deze wijzigingen is de Kamer in de loop van het jaar geïnformeerd. Het betreft onder meer de inzet van extra personeel en ICT bij de uitvoering van fiscale regelgeving, intensivering van fraudebestrijding, het verlichten van de taakstelling van een aantal diensten (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en Buitenlands Postennetwerk) en extra productie van een aantal uitvoeringsorganisaties door autonome ontwikkelingen.
– € 250 mln betreft eenmalige technisch-boekhoudkundige posten. De grootste post omvat € 165 mln en betreft de invoering van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel, waartoe alle ministeries een egalisatiebijdrage moesten afdragen. Dit is een boekhoudkundige exercitie, die eenmalig terugkomt in de cijfers en als gevolg waarvan geen sprake is van extra personeel of materieel. Door dit egalisatieverschil nu in één keer op te nemen kunnen de kosten van huisvesting meerjarig omlaag als besparing ter invulling van de taakstelling.»

In tabel 2 is voor de periode 2010–2014 de resultante van bovenstaande ontwikkelingen weergegeven in de vorm van de feitelijke apparaatsuitgaven in absolute termen en als percentage van de rijksbegroting.

Tabel 2: Realisatie apparaatsuitgaven rijksdienst (x mld euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
kerndepartementen	7,23	6,55	6,64	6,75	6,81
b/l-agentschappen	4,73	4,57	4,69	4,71	4,73
Totaal	**11,95**	**11,12**	**11,33**	**11,46**	**11,54**
% van de rijksbegroting	4,9	4,5	4,7	4,7	4,6

Bron: Miljoenennota's en jaarverslagen

De conclusie uit het bovenstaande is dat – wanneer de technische mutaties buiten beschouwing worden gelaten – de ingeboekte daling van het rijksbrede apparaatsbudget wordt gedempt door (tijdelijke) intensiveringen die wij als kabinet en/of Tweede Kamer wenselijk achten. Zonder de ingeboekte taakstellingen zouden de apparaatsuitgaven veel hoger zijn dan ze nu zijn.

Meer grip op de apparaatsuitgaven

Naast het verbeteren van het inzicht in de apparaatsuitgaven maakt het kabinet ook werk van de beheersing van de apparaatsuitgaven. Zoals hiervoor genoemd heeft het kabinet in het regeerakkoord voor de rijksdienst een aanvullende taakstelling vastgesteld, die oploopt tot € 1,1 mld structureel in 2018.

Het kabinet heeft bij de start gekozen voor sturing op budget en geen doelstelling geformuleerd voor het aantal ambtenaren. Deze keuze vloeit voort uit de ervaringen met de sturing op budget én formatie onder het kabinet Balkenende IV, die gepaard ging met bureaucratie en inperking van de flexibiliteit van de rijksdienst.

De hiervoor reeds genoemde invoering van Verantwoord Begroten heeft ertoe geleid dat vanaf de begroting 2013 het apparaatsbudget afzonderlijk zichtbaar is gemaakt in de departementale begrotingen. Dit was een belangrijke voorwaarde om beter te kunnen sturen op apparaatsuitgaven.

In het voorjaar van 2013 heeft het kabinet herbevestigd dat de inzet van programmamiddelen voor uitgaven aan het apparaat, zoals in het verleden vaak gebeurde, in beginsel niet is toegestaan en dat intensiveringen moeten worden opgevangen binnen het eigen apparaatsbudget van ministeries. Tevens is besloten dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst bij begrotingsmomenten aan mutaties op apparaatsuitgaven zijn goedkeuring moet verlenen. In 2014 heeft deze toetsing bij de Voorjaarsbesluitvorming voor het eerst plaatsgevonden. Sindsdien worden bij elk regulier begrotingsmoment voorgenomen mutaties van apparaatsuitgaven van kerndepartementen en baten-lastenagentschappen aan mij voorgelegd. Voorgenomen intensiveringen worden aan de hand van een daartoe opgestelde beslisboom getoetst.

Samen met de Minister van Financiën heb ik vorig jaar opdracht gegeven om te bezien hoe op basis van de ervaringen in 2014 de beheersing van de apparaatsuitgaven verder kan worden verbeterd. Ik heb u hierover reeds op hoofdlijnen geïnformeerd in de aanbiedingsbrief bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014. Een kernpunt is dat ik effectiever kan opereren als de toetsing eerder in het besluitvormingsproces is gepositioneerd en ik in mijn werkzaamheden aansluit bij de wijze waarop de Minister van Financiën omgaat met mutaties in de Rijksbegroting. Daarnaast is een scherpere afbakening van begrip «apparaat» van belang, zoals onder meer speelt bij (de opdrachtverlening aan) agentschappen, waarbij er verschillen bestaan in de wijze waarop ministeries in hun

begroting en begrotingsuitvoering hiermee omgaan. Specifiek worden de volgende maatregelen getroffen:

– Om strakker aan de voorkant te sturen zal een kader voor de apparaatsuitgaven worden ontwikkeld voor zowel de kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. Indien sprake is van een intensivering dient de betreffende Minister de gevolgen voor de apparaatsuitgaven in beeld te brengen. Dekking dient eerst intern binnen het eigen apparaat en vervolgens rijksbreed te worden gezocht. Verhoging van het apparaatskader is alleen toegestaan na expliciete besluitvorming door het kabinet, gehoord hebbende de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Voor de situatie dat een departement aangeeft de apparaatsuitgaven, samenhangend met een intensivering, niet binnen het eigen apparaatsbudget te kunnen dragen, zal een onafhankelijke toets worden ontwikkeld. Deze combinatie van een apparaatskader en een onafhankelijke toets bij apparaatsintensiveringen dwingt tot een scherpere discussie aan de voorkant over (de dekking van) apparaatsintensiveringen.
– In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt vastgelegd dat alle departementen zowel in hun begroting als in het financiële systeem gaan werken met de begrotingspost «bijdrage agentschappen», waarin de apparaatslasten van agentschappen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt. Zo kunnen deze ook in de toetsing beter worden gevolgd.
– De reguliere toetsing wordt sluitend gemaakt door enkele mogelijkheden die er nog zijn om te schuiven tussen programma en apparaat weg te nemen.
– Ik laat bezien of en op welke wijze begrotingsgefinancierde zbo's kunnen worden meegenomen in de monitoring en toetsing van apparaatsuitgaven, mede in aanmerking genomen hun specifieke juridische positie.

Met deze maatregelen draag ik bij aan verdere verbetering van de beheersing van de apparaatsuitgaven. In aanvulling hierop bied ik, zoals eveneens reeds genoemd in de aanbiedingsbrief bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014, ook uw Kamer de mogelijkheid om bij het indienen van moties en amendementen aandacht te besteden aan de gevolgen voor de apparaatsuitgaven. Het kabinet zal hiertoe de budgettaire consequenties in beeld brengen met daarbij specifieke aandacht voor de apparaatsuitgaven en de dekking daarvan, zodat u deze bij uw afweging kunt betrekken.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

BIJLAGE 1: DEFINITIE APPARAATSUITGAVEN

De Minister van Financiën schrijft voor hoe ministeries hun begroting moeten indelen. In 2013 is met de operatie «Verantwoord Begroten» een nieuwe begrotingsopzet geïntroduceerd. Een van de pijlers van Verantwoord Begroten is een strikte(re) scheiding tussen programma- en apparaatsuitgaven. Populair gezegd: uitgaven voor apparaat zijn die uitgaven die betrekking hebben op personeel en materieel om de rijksoverheid te laten functioneren. Al het overige geld is programmageld, dat in principe bestemd is voor dienstverlening aan burgers en bedrijfsleven.

Tabel 3: Onderverdeling programma versus apparaat

Apparaatsuitgaven	Programma-uitgaven
Personele uitgaven:	– Subsidies/subsidieregelingen
– Eigen personeel	– Leningen
– Externe inhuur	– Garanties
Materiële uitgaven:	– Bekostiging instellingen
– Huisvesting	– Inkomensoverdrachten
– ICT (kantoorautomatisering etc.)	– Opdrachten
– Bijdragen aan shared service-organisaties	– Bijdragen aan mede-overheden, baten/lasten-agentschappen, Zbo's/rwt's, internationale organisaties en sociale fondsen
– Overige materiële kosten	

Bron: Rijksbegrotingsvoorschriften.

Gang van zaken bij baten-lastenagentschappen

Op een programma- of beleidsartikel in de begroting zijn de voorgenomen programma-uitgaven opgenomen. Hieronder vallen niet alleen de middelen voor bijvoorbeeld een subsidieregeling, maar ook de uitgaven om deze regeling uit te (laten) voeren. Indien de opdrachtgever (het kerndepartement) besluit de subsidieregeling uit te laten voeren door een (eigen) baten-lastenagentschap dan worden de uitvoeringskosten van de subsidieregeling in het betreffende programma-artikel opgenomen als «Bijdrage aan agentschap». Deze agentschapsbijdrage is bedoeld ter dekking van het apparaat van een agentschap dat de regeling uitvoert. De opdrachtgevende partij kan ook besluiten een externe partij in te zetten. In dat geval is er voor uitvoering van die taak geen apparaat bij een agentschap benodigd. Het programmageld bedoeld voor de eigenlijke subsidieregeling wordt onder «subsidie» gepresenteerd in de tabel budgettaire gevolgen van beleid en niet onder de post Bijdrage aan Agentschap. De personele en materiële lasten van agentschappen worden gepresenteerd in de agentschapsparagraaf van de departementale begrotingen.

Het onderscheid tussen wat programma en apparaat is, is in de meeste gevallen duidelijk, maar er is een grijs gebied. In de financiële systemen van de ministeries wordt het onderscheid tussen programma en apparaat niet altijd scherp gemaakt en bij de indeling van de departementale begrotingen conform Verantwoord Begroten zijn soms arbitraire keuzes gemaakt dan wel uitzonderingen op het bovenstaande aangebracht in overeenstemming met het Ministerie van Financiën. Dit wordt, zoals aangekondigd in de brief bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, de komende periode aangepakt.